

16

Universidad del Salvador
Facultad de Ciencias Sociales
Sede Junín

Tesis Final
Licenciatura en Servicio Social

“Descentralización del Programa
Provincial Materno Infantil en el
Municipio de General Pinto,
Bs. As.”

Alumnas: Erica Calvo
Carolina Cañete

Profesoras: Sonia Sanz
María Verónica Moreno

Fecha de Presentación: 17 de Marzo del 2008



Manuscrito:
Dy. [Firma]
[Firma]
[Firma]

Agradecimientos:

A nuestras familias y amigas, por su paciencia, apoyo y cooperación.

A nuestras profesoras, Sonia Sanz y María Verónica Moreno, por sus conocimientos y calidez.

A los profesionales que trabajan en la descentralización del programa en el Municipio de General Pinto; por su colaboración desinteresada y buena predisposición.

A todos ellos, muchas gracias, porque sin su ayuda no hubiese sido posible la realización de este trabajo.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Índice

Introducción.....	3
Planteamiento del problema.....	4
Tema.....	4
Problema.....	4
Interrogantes.....	5
Propósito.....	6
Objetivo general.....	7
Objetivos específicos.....	7
Marco teórico.....	8
Descentralización.....	8
Conceptos.....	8
Centralización o descentralización.....	11
La descentralización en América Latina y en Argentina.....	12
Autonomía.....	16
Evaluación.....	18
La evaluación con foco en la formulación.....	18
La evaluación durante la ejecución.....	23
La evaluación con foco en los resultados.....	26
Participación.....	28
Recursos.....	32
Programa Provincial Materno Infantil.....	35
Historia del programa provincial materno infantil.....	35
Sub programa de perinatología y lactancia materna.....	38
Sub programa de salud integral del niño de cero a cinco años.....	39
Sub programa de salud integral del niño en edad escolar.....	40
Sub programa de salud sexual.....	41
Principios en que se basa el programa.....	42
El rol de los equipos técnicos en los programas sociales descentralizados.....	45

Metodología.....	49
Tipo de diseño.....	49
Tipo de investigación.....	49
Objeto de estudio.....	51
Universo.....	51
Muestra.....	51
Técnica de recolección de datos.....	52
Unidad de recolección.....	52
Estrategia de análisis.....	53
Análisis de los resultados.....	54
Autonomía.....	54
Evaluación.....	62
Participación.....	69
Recursos.....	75
Conclusiones.....	80
Bibliografía.....	92
Anexos.....	95



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Introducción



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

En un marco socio cultural de cambios constantes, múltiples crisis y problemas sociales como por ejemplo la concentración de poder y riqueza, los altos niveles de pobreza e indigencia, los constantes conflictos sociales, etc; en América Latina y demás países del tercer mundo desde principios de los años ochenta se plantea la necesidad de un nuevo modelo de gestión, la descentralización, como respuesta a la ineficiencia, inequidad, altos costos y escasa efectividad del modelo centralizado.

Es esencia la descentralización implica una redistribución real del poder público y a su vez, un acercamiento de la población a los centros de decisión, involucrando en esto varios procesos complementarios: planificación, participación social y coordinación. Esto se plantea en todas las áreas de gobierno, alcanzando también a los Servicios de Salud, donde se presenta como una estrategia política para reformar dichos sistemas en cuanto a la disponibilidad y calidad de los servicios, el acceso y utilización por los diferentes grupos de la población.

En este Trabajo de Investigación intentaremos describir el proceso de descentralización que se da en el Programa Materno Infantil en el Municipio de General Pinto (BA); se analizara la participación e interacción de los diferentes actores sociales, políticos y de salud a nivel local, haciendo principal hincapié en sus motivaciones, objetivos y apreciaciones personales y profesionales sobre la implementación de este Programa en forma descentralizada.



Planteamiento del **problema**

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Tema

Descentralización de Programas Sociales en el Municipio de General Pinto (BA).

Problema

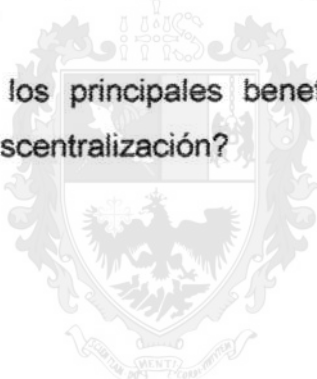
¿Cómo influye la descentralización en la implementación del Programa Provincial Materno Infantil, según el equipo de salud y los profesionales a cargo, en el Municipio de General Pinto?



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Interrogantes

- ¿Cuál es el margen de autonomía que tienen los profesionales para adaptar el plan a la realidad local en términos de población beneficiaria, cobertura y características de la prestación?
- ¿Qué relevancia tiene la evaluación local de la implementación del programa en función de la continuidad del mismo y su progresiva adecuación a la realidad local?
- ¿Qué estrategias se implementan para incentivar la participación de los ciudadanos?
- ¿Qué margen de decisión le cabe al municipio respecto de la administración del presupuesto del programa para la gestión del mismo?
- ¿Cuáles son los principales beneficios e inconvenientes del proceso de descentralización?



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Propósito

- Aportar a la comprensión de los mecanismos del proceso de descentralización en un ámbito particular y desde la perspectiva de los actores implicados.
- Contribuir a profundizar estrategias de intervención de los profesionales intervinientes en los programas descentralizados a nivel local.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Objetivo General

- Analizar la influencia del proceso de descentralización, según el equipo de salud y los profesionales a cargo, en la ejecución del Programa Provincial Materno Infantil en el Municipio de General Pinto.

Objetivos específicos

- Averiguar cuál es el grado de autonomía que tienen los profesionales para adaptar el plan en términos de población beneficiaria, cobertura y características de la prestación.
- Analizar qué relevancia tiene la evaluación local de la implementación del programa en función de la continuidad del mismo y su progresiva adecuación a la realidad local.
- Conocer las estrategias utilizadas para incentivar la participación ciudadana.
- Analizar el margen de decisión que tiene el municipio respecto de la administración del presupuesto del programa para la gestión del mismo.
- Indagar sobre cuáles son los principales beneficios e inconvenientes del proceso de descentralización.

The coat of arms of the Universidad del Salvador (USAL) is centered above the title. It features a shield with a cross on top, flanked by two lions. The shield is divided into four quadrants: the top-left shows a bird, the top-right shows a lion, the bottom-left shows a sun, and the bottom-right shows a cross. The shield is surrounded by a decorative wreath.

Marco teórico

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR



Descentralización

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

1- Conceptos

Para S. Boisier la comprensión y puesta en escena del proceso descecentralizador tiene que ver con cuatro grandes tendencias emanadas de los procesos globalizadores y que son cruciales para favorecer el mismo.

La primera, corresponde a la revolución científica y tecnológica y sus variados impactos en la producción, la información y el transporte; la cual ha dado lugar a una nueva forma de estructurar la economía. En segundo término los procesos de reestructuración política y administrativa del Estado, que se expresan como una fuerza ideológica que impulsa la descentralización. En tercer lugar la creciente y universal demanda de los cuerpos organizados de la sociedad civil por mayores espacios de autorrealización, lo que supone, tanto descentralización como autonomía. Y por último, la tendencia a la privatización de las actividades productivas y de servicios, lo que actuaría como escenario favorable a la descentralización (Boisier, Sergio. 1992)

Para Carlos De Mattos el analizar las diferentes vertientes sobre descentralización permite distinguir por lo menos tres tipos de discursos. El primero es el que considera a la descentralización como un medio para el desarrollo endógeno, el cual es sustentado por los regionalistas que consideran que la descentralización es la mejor alternativa para la democratización de la sociedad, la transparencia en las decisiones y una forma de lograr niveles altos de participación. El segundo discurso sitúa a la descentralización como un medio para la democratización popular, esta puede llegar a constituirse en un instrumento para impulsar una suerte de democratización social desde las comunidades locales. La tercera postura, observa la descentralización como un medio para una reestructuración capitalista, esto es, que la reestructuración productiva requiere de una organización social flexible y con presencia mundial. Es decir, se la considera como uno de los aspectos centrales de una reforma del

Estado compatible con el modelo neoliberal y la globalización del mundo. (De Mattos, Carlos.)

En cuanto a las teorías, C. Van Haldenwang afirma que: la racionalidad de la descentralización se puede comprender atendiendo a las diversas perspectivas teóricas, tanto del neoliberalismo, el neoestructuralismo y el neomarxismo.

En el neoliberalismo la reforma descentralizadora se intenta para aumentar la eficiencia global del sistema por medio del desmantelamiento de la regulación estatal. El argumento principal es que junto con el crecimiento demográfico y la aceleración de la urbanización, se llega a una inflación de demandas dirigidas al Estado, las que van acompañadas de una incapacidad administrativa, por no poder ampliar eficientemente el aparato burocrático, esto conduce a un deterioro en la calidad de los servicios, y se llega así a una crisis del presupuesto estatal.

En la perspectiva neoestructuralista, la reforma descentralizadora tiene por objetivo aumentar la efectividad del sistema por medio de la racionalización de la regulación estatal. Sostienen que la crisis del Estado latinoamericano tiene dos dimensiones: crisis de endeudamiento externo y crisis de distribución y legitimidad interna. La crisis de endeudamiento limita los espacios hacia fuera y obliga al costoso proceso de ajuste; la crisis de distribución causa polarización socioeconómica que afecta más a unas regiones que a otras. Por consiguiente, el régimen pierde legitimidad y la presión política de la periferia sube, lo que ocasiona incapacidad de las instituciones tradicionales de encarar los nuevos conflictos sociopolíticos. La incapacidad institucional se debe, en buena parte, a la sobrecentralización del Estado. Las estructuras centralizadas se justificaron en el pasado por la creación del Estado de Bienestar y por el proceso de modernización económica, pero han perdido vigencia.

En los enfoques neomarxistas, la descentralización es una respuesta para estabilizar el sistema frente a las tensiones provocadas por el ajuste económico, la privatización, la modernización y por la

fragmentación de la práctica política. El argumento correspondiente es que, en la nueva fase de acumulación, los países dependientes viven fuertes presiones de ajuste, con una doble dinámica: por un lado, deben manejar la crisis de endeudamiento hacia fuera y la crisis presupuestal hacia adentro; por otro lado, se vuelven críticas las relaciones entre Estado y sociedad, pues los instrumentos de la intervención estatal se muestran insuficientes, irracionales o demasiados costosos. Esta crisis se trata de solucionar con la llamada modernización del Estado, proceso que conlleva pérdidas de legitimidad y nuevas formas de articulación de intereses que, en parte, escapen del control del Estado. Como reacción, se vienen ofreciendo nuevas posibilidades de participación: esto se llama democratización del régimen.

En cualquiera de las posiciones es posible visualizar un elemento de análisis común, esto es la vinculación de los procesos de descentralización a un debate respecto de las características que debe asumir el Estado en los actuales escenarios sociales, políticos y económicos que presenta América Latina. Es decir, la descentralización no es un proceso único que caracterice al actual orden económico, sino que ocurre paralelamente a su opuesto, la tendencia hacia la centralización; segundo, que el redescubrimiento de la idea esta relacionada con el agotamiento del orden económico que caracterizó el despegue de la posguerra; tercero, que tanto la derecha como la izquierda tienen razones "objetivas" para estar seducidas por la idea de la descentralización; aún cuando ésta sea entendida de manera diferente. (Van Haldenwang, Christian. 1990)

D. Rufián afirma que la coincidencia en el tiempo de los procesos de descentralización y democracia no es azarosa, sino que se debe a que la democracia debe ir acompañada de un proceso de perfeccionamiento de la misma y que eso solo es posible a partir de una redistribución del poder del Estado que permita un control efectivo de este por parte de la ciudadanía. (Rufián, D. 1991)

2- Centralización o descentralización

Según el Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre desarrollo social, el paradigma dominante se basa en un Estado muy centralizado, mientras que el emergente tiende a privilegiar que las decisiones se tomen en el ámbito local, para lo cual se promueve la descentralización.

Históricamente, la tendencia en Latinoamérica ha sido centralizar, por razones principalmente de tipo económico, como la indivisibilidad de escala de ciertas decisiones y la retroalimentación entre la toma de decisiones centralizada y la concentración de la actividad económica, el proceso de concentración de la población en grandes ciudades y características políticas, como que la mayoría de los estados de la región son políticamente unitarios. También refuerza esta tendencia la debilidad de las instituciones locales y su falta de práctica en decidir sobre asuntos que les conciernen.

Las principales críticas al centralismo son que se toman decisiones sin tener la información necesaria sobre las peculiaridades de cada zona y se opta por soluciones homogéneas ante realidades heterogéneas, lo que lleva a asignar los recursos de manera ineficiente y a no solucionar los problemas.

Además, históricamente, el centralismo ha beneficiado a un grupo dominante instalado en la capital, que utiliza recursos extraídos del resto del país. La tendencia a aumentar las funciones estatales hace que cada vez sea mayor el número de decisiones que se toman en la capital, lo que lleva a que provincias y regiones se encuentren sometidas a las decisiones que toma una burocracia lejana e indiferente, ajena a las preocupaciones de los afectados, inaccesible y que ha generado sus propios intereses, contrarios a los objetivos para la que fue creada.

Además, el centralismo dificultaría la participación, ya que por la forma y la lejanía con que se toman las decisiones, hace que sea difícil que

los ciudadanos influyan en ellas o que fiscalicen el manejo de asuntos que les interesan. (CEPAL.1995)

"...Las ventajas de la descentralización estarían en que ella puede generar un mayor consenso social, derivado de la participación, y un control de las burocracias, las cuales se esconden en la maraña del centralismo. Asimismo, el tamaño más pequeño, tanto en territorio como en número de personas, facilitaría el cálculo de los costos y los beneficios de las acciones que se pretende llevar a cabo e, incluso, daría la posibilidad de experimentar con métodos alternativos para proveer el mismo servicio. Ello sería casi imposible de lograr con el centralismo, dada la enorme complejidad de operación de tal sistema..." (Franco, Rolando, 1996, Pág. 9)

Finot explica que también existen argumentos contrarios a la descentralización, hay quienes sostienen que la autonomía local en la prestación de servicios sociales provocaría una inaceptable variación en los estándares de provisión de los servicios entre diferentes zonas. En cuanto a su relación con la democracia, se reconoce que las autoridades centrales han sido fundamentales para eliminar formas de dominación oligárquica que subsistían en algunas regiones.

También se sostiene que las actividades de redistribución deben estar centralizadas para equilibrar la relación entre oferta y demanda, de no ser así se producirían migraciones de beneficiarios a donde se ofrezcan mayores beneficios y de contribuyentes a zonas donde la presión tributaria sea menor. (Finot, 2001)

3- La descentralización en América Latina y en Argentina

Finot considera que gran parte de la discusión politológica y sociológica en torno a la descentralización recién está asumiendo forma y contenido, particularmente una vez que empiezan a percibirse los resultados de las experiencias llevadas a cabo en los últimos quince años en la región.